La réforme du conseil de securité de l'onu

Sommaire

I. L'actuelle composition du Conseil de Sécurité

Le Conseil de sécurité se compose de cinq membres permanents et de 10 membres non-permanents.

Article 23

Le Conseil de sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les Etats-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.

Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.

Chaque membre du Conseil de sécurité a un représentant au Conseil.

Etre membre permanent n'implique pas seulement une présence constante au sein du Conseil de Sécurité, ce qui consistitue en soi un avantage important, le Conseil étant l'organe décisionnel de l'ONU, ce statut octroie de fait un droit de veto qui se déduit de l'article 27 de la Charte de l'ONU.

Article 27

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.

Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises **par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents**, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter.

Le paragraphe trois implique donc qu'en cas de vote négatif d'un des cinq membres permanents, une décision, autre que sur les questions de procédure, ne peut être adoptée. Il s'agit donc bien d'un droit de veto, même s'il n'est pas explicitement nommé.

On doit remarquer que sur les trois articles de la Charte de l'ONU qui ont été modifiés depuis sa signature en 1945, deux ont pour objet le Conseil de Sécurité. En effet, en 1963, l'article 23 de la Charte est modifié. Le nombre de membres du Conseil de sécurité est porté de 11 à 15. L'article 27 prévoit désormais que le nombre des membres du conseil dont le vote affirmatif est requis pour toutes les décisions autres que celles de procédure est 9 et non plus 7, prenant en compte l'augmentation du nombre total de membres du Conseil de Sécurité.

Cette modification est d'ordre technique, mais elle a aussi un sens politique réel.

D'une part, il fallait prendre en compte le nombre croissant de membres de l'ONU, nombre lié à l'accession à l'indépendance de nombreux Etats, notamment africains.

D'autre part, il s'agissait d'ancrer à l'ONU ces nouveaux Etats, l'augmentation du nombre de membres au Conseil de Sécurité impliquant une meilleure représentativité de cet organe.

Depuis cette période-là, le Conseil de Sécurité n'a fait l'objet d'aucune réforme mais la question de son remaniement comme de son fonctionnement constitue un débat récurrent au sein de l'ONU qui a connu une nouvelle vigueur durant l'année 2005.

II. La réforme

A. Les causes de la réforme

Les causes structurelles

Il existe des causes profondes incitant à la réforme du Conseil de Sécurité.

La composition du Conseil de sécurité ne paraît plus correspondre à la réalité stratégique actuelle. En effet, si en 1963, a été pris en compte l'accroissement du nombre de nouveaux Etats indépendants, les modifications de l'équilibre géopolitique international intervenues dans ces deux dernières décennies n'ont pas eu de conséquence sur la composition de cet organe.

Premièrement, ce qu'on peut appeler de façon rapide la fin de la guerre froide (chute du mur de Berlin, fin de l'URSS etc) a changé l'équilibre du monde tel qu'issu de la seconde guerre mondiale. Or la composition du Conseil de Sécurité est fondée sur cet équilibre. Ceci explique notamment l'existence d'un groupe « Europe orientale » pour les membres non permanents.

Deuxièmement, de nouvelles puissances économiques –à défaut d'être politiques- ont vu le jour depuis 1945 que ce soit le Japon, l'Allemagne mais aussi l'Inde ou le Brésil. Parallèlement certaines des puissances présentes au Conseil de Sécurité ont sans doute perdu de leur prestige aussi bien économique que politique (cf. La France et le Royaume-Uni).

Troisièmement certains membres de l'ONU, notamment ceux ayant accédé à l'indépendance, sans être des puissances au même titre que les pays cités précédemment, souhaitent voir leurs positions mieux prises en compte au sein du Conseil de Sécurité.

Réfléchir à la composition du Conseil de Sécurité implique aussi de s'interroger sur sa légitimité. En effet, si sa composition n'est plus en adéquation avec le monde contemporain, ses décisions perdent autant de légitimité. Or sa position fondamentale dans l'organisation de l'ONU ne permet pas que perdure une telle situation. Elle pourrait entraîner à long terme un refus croissant des membres de l'ONU de se plier aux décisions prises par le Conseil de Sécurité.

Ainsi, de la légitimité des décisions du Conseil de Sécurité on arrive à s'interroger aussi sur l'efficacité de cet organe et de son mode de fonctionnement, notamment de l'exercice du droit de veto des membres permanents.

Les causes de nature plus conjoncturelles

A ces causes structurelles s'ajoutent des causes plus conjoncturelles qui expliquent pourquoi la réforme du Conseil de Sécurité est redevenue d'actualité.

On doit ainsi remarquer que depuis quelques années, les différents soubresauts dans le monde ont créé de fortes tensions au sein de l'ONU et certains groupes d'Etats qui se contentaient du *statu quo* ont manifesté l'envie d'un changement. C'est le cas des pays africains. En effet, ce continent, bien que

profondément divisé, cherche souvent à présenter des positions communes prises au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine. Jusque dans les années 1990, la plupart de ces Etats se contentaient de la situation car l'équilibre international, notamment le conflit est/ouest, leur permettaient d'échapper aux foudres éventuelles du Conseil de Sécurité. La fin de la guerre froide a changé cette donne. En outre, depuis la guerre du Golfe, le sentiment que le Conseil de Sécurité est trop favorable à l'Occident –voire aux seuls Etats-Unis- a crû.

Les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre en Irak en remettant les problèmes de sécurité au cœur des préoccupations géopolitiques internationales ont relancé d'autant la nécessité de réformer l'ONU.

Enfin, le soixantième anniversaire de l'ONU semblait une excellente occasion pour le Secrétaire général, KOFI ANNAN, pour proposer une série de réformes, dont celle du Conseil de Sécurité. Cette réforme lui tenait d'autant plus à cœur que son image est ternie par des scandales récents ayant secoué l'ONU. Réussir la réforme du Conseil de Sécurité aurait inscrit son nom de façon définitive dans l'histoire.

B. Les projets

Les grands axes de la réforme

La réforme du Conseil de Sécurité se joue à plusieurs niveaux. Elle porte à la fois sur le nombre de ses membres et sur son mode de fonctionnement.

Le premier axe : le nombre de membres L'augmentation globale du nombre de membres

Pour améliorer la représentativité du Conseil il est question d'en augmenter le nombre.

Il convient alors de se demander le nombre de membres que doit avoir ce Conseil modifié et surtout selon quelle clé de répartition géographique. Il ne faut pas oublier que la question de la répartition géographique est très sensible au sein de l'ONU car elle permet d'assurer l'équilibre des décisions au plan international. Cependant, elle peut faire l'objet d'interprétations très différentes. Faut-il avoir une approche en terme de nombre d'états –ce qui est très favorable au continent africain- ou alors raisonner en terme de population et de puissance économique –ce qui est plus favorable à l'Asie et dans une moindre mesure à l'Amérique du Sud, voire à certains pays européens ?

L'augmentation du nombre de membres permanents

La question du nombre de membres permanents recoupe celle du nombre de membres puisqu'elle impose aussi de trancher combien de nouveaux membres permanents pourrait exister et selon quelle clé de répartition.

Le second axe de la réforme : le problème du droit de veto

La question de l’augmentation du nombre de membres permanents ne résout pas toute la problématique : il faut savoir s’il convient de leur accorder à eux aussi le droit de veto.

Parallèlement cette question nourrit un débat sur l’exercice du droit de veto, notamment sur la possibilité de l’encadrer ou d’en limiter la portée.

La réforme implique également pour certains un meilleur mode de fonctionnement du Conseil de sécurité qui devrait s’exercer avec davantage de transparence.

Les projets en présence

Il n’est pas possible d’énumérer l’ensemble des projets de réforme existants car on en recense des dizaines dont un certain nombre relativement anciens (Rapport Jackson, « Etude de capacité du système des Nations Unies pour le développement. », 1969). Il s’agit seulement de rappeler les grandes lignes des projets discutés en 2005.

Le G4

Le 13 mai 2004, le G-4 composé des 4 Etats considérés comme les candidats les plus sérieux pour obtenir un siège de membre permanent –l’Allemagne, le Japon, l’Inde et le Brésil- ont publié une proposition. Il s’agissait d’élargir le conseil de sécurité à six nouveaux membres permanents comprenant eux-mêmes et deux Etats africains. La question d’un éventuel droit de veto était reporté pour les 15 prochaines années. Quatre membres non permanents seraient créés, un par groupe de pays, le groupe d’Europe occidentale étant remplacé par celui d’Europe orientale.

La position africaine commune

Lors d’un Sommet des chefs d’Etat et de gouvernement de l’Organisation de l’Unité Africaine en juin 1997, une déclaration sur la position de l’Afrique par rapport à la réforme du Conseil de Sécurité a été adoptée dite « position africaine commune ». Elle propose une réforme du Conseil de Sécurité dont les grandes lignes sont maintenues en 2005.

Cette position africaine repose sur le constat que l’Afrique est mal représentée au sein du Conseil de Sécurité pour ne pas dire sous-représentée. En effet, bien qu’il y ait quelques Etats africains dans les membres fondateurs de l’ONU (Egypte, Ethiopie par exemple), c’est le seul continent qui ne dispose d’aucun membre permanent au Conseil. Elle est fondée sur une approche très arithmétique de la représentation au Conseil de sécurité. En effet, actuellement un tiers des membres de l’ONU sont des pays africains soit 54 Etats. En exigeant une représentation au sein du Conseil de sécurité proportionnelle au nombre d’Etats membres de l’ONU, les Etats africains entendent ainsi obtenir de nombreux sièges en leurs faveurs. Le Conseil de Sécurité serait donc porté à 26 membres et dans les 11 nouveaux membres, 2 membres permanents seraient africains et trois non-permanents aussi. En outre ces deux membres permanents

disposeraient du droit de veto reconnu aux membres permanents « historiques ».

Cette position africaine commune propose aussi certaines modifications du mode de fonctionnement du Conseil de sécurité, notamment dans le sens de davantage de transparence dans la prise de décision.

Le rapport du Groupe de personnalités

Kofi ANAN, l'actuel secrétaire général de l'ONU, avait confié à un groupe de travail (« Groupe de personnalités) composé d'experts internationaux une mission de réflexion sur les problèmes de sécurité que les événements marquants le début du 21ème siècle posaient. Ce Groupe de personnalités a rendu un rapport le 2 décembre 2004 dans lequel il faisait des propositions pour organiser de façon plus efficace l'ONU. Dans ce contexte, il proposait une réforme du Conseil de Sécurité passant par son élargissement à 9 nouveaux membres. Il proposait ensuite deux variantes possibles : la formule A et la formule B.

Dans *la formule A*, six membres permanents seraient institués sans droit de veto et trois non permanents.

Dans *la formule B*, serait créé un nouveau statut de membre semi-permanent : huit nouveaux sièges seraient attribués pour un mandat de 4 ans et immédiatement renouvelables au lieu des deux ans ne pouvant pas être immédiatement renouvelés des membres non permanents actuels. Il s'agirait de pérenniser en quelque sorte une situation actuelle dans laquelle certains Etats sont systématiquement élus quand ils se présentent tel le Japon. Le neuvième siège créé serait attribué à un membre non permanent classique.

En outre, le rapport du Groupe de personnalité proposait de modifier les groupes géographiques pris en compte pour attribuer les sièges non-permanents en ramenant leur nombre à 4 : l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe et les Amériques.

Le rapport de mars 2005 : « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'Homme pour tous ».

Ce rapport a servi de base à la proposition de Kofi ANAN dans un rapport adressé à l'Assemblée générale en mars 2005 intitulé « dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'Homme pour tous »

Extraits des pages 49-51

Le Conseil de sécurité

167. En adhérant à la Charte des Nations Unies, tous les États Membres reconnaissent que le maintien de la paix et de la sécurité internationales est la responsabilité première du Conseil de sécurité, et acceptent d'être liés par les

décisions de ce dernier. Il est donc vital, non seulement pour l'Organisation mais encore pour le monde entier, que le Conseil ait les moyens de s'acquitter de cette responsabilité, et que ses décisions inspirent le respect partout dans le monde.

168. Dans la Déclaration du Millénaire, tous les États ont décidé de redoubler d'efforts « pour réformer les procédures du Conseil de sécurité sous tous leurs aspects » (voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 30). C'est là l'expression du point de vue, longtemps défendu par la majorité des États, selon lequel il est nécessaire de modifier la composition du Conseil afin qu'il soit plus largement représentatif de la communauté internationale dans son ensemble et des réalités géopolitiques modernes, et acquière ainsi une plus grande légitimité aux yeux de la communauté internationale. Ses méthodes de travail doivent également être rendues plus efficaces et transparentes. Le Conseil doit non seulement être plus représentatif mais encore être capable de prendre des décisions, et disposé à le faire, lorsqu'il le faut. La réconciliation de ces deux impératifs est le critère absolu que doit respecter toute proposition de réforme.

169. Il y a deux ans, j'ai déclaré que, de mon point de vue, aucune réforme de l'Organisation des Nations Unies ne serait complète sans une réforme du Conseil de sécurité. Cela reste ma conviction. Le Conseil de sécurité doit être largement représentatif de toutes les réalités du pouvoir dans le monde d'aujourd'hui. J'appuie donc la position présentée dans le rapport du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565) concernant la réforme du Conseil de sécurité, selon laquelle il faudrait :

a) Conformément à l'Article 23 de la Charte, associer davantage à la prise de décisions ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique – c'est-à-dire sous la forme de quotes-parts des budgets statutaires, de participation aux opérations de maintien de la paix, de contributions aux activités volontaires de l'ONU dans les domaines de la sécurité et du développement et d'activités diplomatiques menées dans le sens des objectifs et des mandats de l'Organisation, les pays développés devant tendre plus sérieusement à consacrer – objectif convenu à l'échelon international – 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement, ce qui devrait entrer dans le calcul de la contribution;

b) Faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres et en particulier du monde en développement;

c) Ne pas nuire à l'efficacité du Conseil;

d) Démocratiser et responsabiliser davantage le Conseil.

170. J'engage les États Membres à considérer les deux options (formule A et formule B) proposées dans le présent rapport (voir encadré 5), ou toute autre proposition viable en termes de nombre et d'équilibre inspirée de l'un ou l'autre modèle. Les États Membres devraient convenir de prendre une décision

sur cette question importante avant le sommet de septembre 2005. Il serait préférable, et de loin, qu'ils prennent cette décision vitale par consensus; s'ils ne sont pas en mesure de parvenir à un consensus, cela ne devra cependant pas servir de prétexte au report de la prise d'une décision.

Réforme du Conseil de sécurité : formules A et B

Selon la formule A, il serait créé six nouveaux sièges permanents sans droit de veto, et trois nouveaux sièges non permanents avec mandat de deux ans, répartis entre les principales régions de la manière suivante :

La formule B suppose la création non pas de nouveaux sièges permanents mais d'une nouvelle catégorie de sièges avec mandat renouvelable de quatre ans : il y en aurait huit, auxquels s'ajouteraient un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable.

(...)

Les pays unis pour le consensus

Un certain nombre d'Etats menés par l'Italie et le Pakistan et regroupant un certain nombre de puissances régionales moyennes (Argentine, Mexique) proposait d'élargir le conseil de Sécurité à 25 avec des sièges semi-permanents où un même pays pourrait postuler à plusieurs reprises.

III. L'échec de la réforme

A. Les résistances affirmées

Les réticences américaines

En juin 2005, les Etats-Unis ont marqué leur opposition à un élargissement trop important du Conseil de Sécurité. Ils ont souhaité que ce dernier passe à 20 membres, dont 2 nouveaux membres permanents et 3 autres membres non-permanents. Les nouveaux membres permanents seraient dépourvus du droit de veto et devraient satisfaire à un examen sur le respect des droits de l'Homme et de la démocratie.

Ils soutenaient activement la candidature du Japon mais s'opposait fermement à celle de l'Allemagne, sans doute à la suite du refus de cette dernière de les suivre lors de l'intervention en Irak. Ils semblaient également avoir pris de la distance avec le Brésil, les rapports avec ce dernier s'étant dégradés ces derniers temps.

L'ambiguïté de la position africaine

La position africaine apparaît très intransigeante à un certain nombre d'observateurs et teintée de beaucoup d'ambiguïtés. En effet, l'unité de la position n'est qu'apparente car de nombreux Etats africains ne sont pas prêts à accepter que certains d'entre eux deviennent des membres permanents disposant d'un droit de veto. Il semblerait donc que cette intransigeance

provienne avant tout de la volonté de ceux qui ne peuvent espérer devenir membres permanents d'empêcher les Etats qui seraient susceptible de le devenir d'accéder à ce statut.

La résistance de la Chine

La Chine marque clairement son opposition à l'accession du Japon comme membre permanent du Conseil de Sécurité du fait du poids de l'histoire. Elle estime notamment que le Japon n'assume pas les crimes commis par ses troupes avant et pendant la Seconde guerre mondiale.

Rappelons que le Japon envahit une partie de la Chine dans les années 1930 et lui fit subir une occupation extrêmement dure et violente.

Elle s'oppose également à l'entrée de l'Inde en tant que membre permanent du Conseil.

Etant donné qu'il n'existe pas un passif historique lourd entre ces deux pays, il apparaît que l'opposition de la Chine à l'entrée de deux pays asiatiques relève avant tout de sa volonté d'assumer seul le leadership de ce continent.

Parallèlement la Chine a beau jeu de soutenir la candidature des Etats africains, s'assurant ainsi leur soutien.

B. <u>Le résultat inachevé</u>

Malgré toutes ces propositions, il faut constater que l'échec de la réforme après la réunion de la soixantième session de l'Assemblée générale de l'ONU car aucune décision n'a été prise et aucune solution privilégiée.

Extraits du document final de la Soixantième session du 15 septembre 2005

Le Conseil de sécurité

152. Nous réaffirmons que les États Membres ont confié au Conseil de sécurité, agissant en leur nom et conformément à la Charte, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

153. *Nous souhaitons* – et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons – *que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif*, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. *Nous nous engageons à continuer à nous efforcer d'aboutir à une décision à cette fin, et nous prions l'Assemblée générale d'examiner, d'ici à la fin de 2005, les progrès accomplis sur cette voie.*

154. *Nous recommandons que le Conseil de sécurité continue à adapter ses méthodes de travail de façon à ce que les États qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux*, à ce qu'il réponde mieux

de son action devant l'ensemble des États Membres et à ce qu'il *fonctionne dans une plus grande transparence*.

Ressources Internet

Sur ce sujet, voir l'article en ligne très complet de P. TAVERNIER, « Soixante ans après : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies est-elle possible ? »,

Continuer vers le lien hypertexte

Sur la position des pays africains, voir la synthèse en ligne de A. FAYE, « L'Afrique et la question de la réforme du Conseil de sécurité des nations unies »,

Continuer vers le lien hypertexte